

# MARCO GENERAL DE LA DISCAPACIDAD

1

## Noción de discapacidad

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la discapacidad abarca las deficiencias (problemas que afectan una estructura o función corporal), las limitaciones (dificultades para ejecutar acciones o tareas) y las restricciones de la participación en situaciones vitales. Desde 1980, la definición de discapacidad ha sido una preocupación creciente para las organizaciones internacionales, al considerar que esta puede orientar las políticas que se definan en los diferentes países del mundo.

De igual manera, para este año la OMS delimitó el significado de discapacidad a partir de tres conceptos: deficiencia, discapacidad y minusvalía; con ello permitió analizar tanto el concepto como las consecuencias de la discapacidad en las diferentes esferas de la vida de las personas.

En primer lugar, por *deficiencia* se entendió la “pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica de manera temporal o permanente”.<sup>1</sup> Esta deficiencia, por lo tanto, hace referencia al aspecto físico o fisiológico relacionado con la forma en que debe funcionar habitualmente.

En segundo lugar se destaca el concepto propiamente de *discapacidad*, definida como toda restricción de la capacidad para realizar una actividad en debida

---

1 Celsa Cáceres Rodríguez, Sobre el concepto de discapacidad. Una revisión de las propuestas de la OMS, en *Revista Electrónica de Audiología*, vol. 2, 2004.

forma o en el marco de lo que se considera normal. Esta discapacidad se ha diferenciado en nueve grupos: de la conducta, de la comunicación, del cuidado personal, de la locomoción, de la disposición del cuerpo, de la destreza, de situación, de una determinada aptitud y otras restricciones de la actividad.

Por último, se encuentra la noción de *minusvalía*, definida como toda situación desventajosa que supone un impedimento para el desarrollo de las funciones que se consideran normales con respecto a la edad de la persona, su condición social, su sexo y sus propias expectativas.

Esta conceptualización, sin embargo, fue revisada posteriormente por la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud (CIF), aprobada mediante la Resolución WHA54.21. De este modo, se reemplazaron los conceptos de minusvalía, discapacidad y deficiencia por aspectos relacionados con la salud, las funciones y estructuras corporales, las actividades y la participación, incluyendo también factores ambientales. Además, estos aspectos han sido aceptados por las Normas Uniformes para la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 48 de 1996.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la discapacidad parte de la interacción entre las personas y la relación con su contexto, cabe destacar la clasificación que se hizo mediante esta resolución. En primer lugar, destaca factores individuales relacionados con el contexto inmediato del individuo; en segundo lugar se relacionan factores sociales como actividades, servicios, instituciones, regulaciones e ideologías que afectan la vida de la persona de acuerdo con el contexto en el que se encuentre. Esta resolución aborda los conceptos de deficiencia y discapacidad en los mismos términos de la CIF y abarca algunos factores adicionales como las limitaciones en la actividad, las restricciones en la participación y los factores contextuales —estos incluyen factores ambientales y factores personales—.

Por último, vale la pena anotar que en este proceso de definición de la discapacidad se ha encontrado una dialéctica entre el modelo médico y el modelo social. El primero se basa en la disfunción, entendida como una afectación física, psicológica o fisiológica que requiere un tratamiento médico especializado; por ello, se basa en el concepto de la atención y de la rehabilitación integral. En cuanto al modelo social, la discapacidad se entiende como un problema contextual y de origen social que no permite la integración de las personas con capacidades

diversas; de ahí que su tratamiento requiera de cambios estructurales en las comunidades, y no solamente de un tratamiento médico.

Este último lineamiento ha cobrado una especial relevancia en materia de garantía de los derechos de las personas en situación de discapacidad, ya que solo a través del reconocimiento de sus capacidades y de la eliminación de barreras es posible garantizar una inclusión plena de esta población en los diferentes ámbitos sociales.

En Colombia, la Ley 1145 de 2007 define la situación de discapacidad como el conjunto de condiciones ambientales, físicas, biológicas, culturales y sociales que pueden afectar la autonomía y la participación de la persona, su núcleo familiar, la comunidad y la población en general en cualquier momento relativo al ciclo vital, como resultado de las interacciones del individuo con el entorno.

De igual forma, define a la persona con discapacidad como aquella que tiene limitaciones o deficiencias en su actividad cotidiana y restricciones en la participación social por causa de una condición de salud, o de barreras físicas, ambientales, culturales, sociales y del entorno cotidiano. Como se puede observar, esta norma plantea un concepto social de la discapacidad que amplía el marco estrictamente médico y presenta las implicaciones sociales de la discapacidad en razón de las barreras dadas en el relacionamiento con el entorno.

Más recientemente, mediante la expedición de la Ley estatutaria 1618 de 2013, se definió a personas en situación de discapacidad como aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo, y que, al interactuar con diversas barreras —incluyendo las actitudinales—, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Con respecto a la definición de la normatividad anterior, vemos que se amplía el concepto de deficiencia y se incluyen las barreras de tipo actitudinal, lo cual permite escalar el concepto de discapacidad hacia la actitud que tome la sociedad frente a este grupo poblacional.

### **La discriminación social frente a las personas en situación de discapacidad**

La discriminación es un fenómeno amplio que afecta a las personas en los distintos ámbitos sociales, y con ella disminuyen las posibilidades de inclusión social en las distintas esferas tanto educativas como laborales. La discriminación priva

a las sociedades de contar con los aportes que pueden realizar las personas a la comunidad, dados los esquemas de exclusión soportados principalmente en el origen racial o étnico, el sexo, la orientación sexual, la religión o la discapacidad.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la discriminación se puede dar de manera directa o indirecta: la primera tiene lugar cuando existe una normatividad determinada que permite el fomento de esta discriminación; la indirecta sucede cuando se crean barreras para el acceso al empleo, mediante la imposición de requisitos como la estatura, el color de piel o el sexo, sin que ello tenga ninguna relación con la actividad por desarrollar.<sup>2</sup>

Estos esquemas de discriminación se han soportado de manera histórica dentro de las comunidades; en consecuencia, se generan barreras de acceso a las distintas esferas sociales, se originan repercusiones importantes en los ámbitos laborales y se impide el desarrollo de habilidades y el fortalecimiento de las capacidades de las personas dentro de la comunidad. La exclusión laboral implica una segregación económica que hace que los grupos vulnerables tengan menores posibilidades de acceso a bienes y servicios, al focalizarse los niveles de pobreza e impedir el desarrollo económico y profesional.

Evidentemente, una de las formas de luchar contra estos esquemas de discriminación consiste en la eliminación de la normatividad que pueda contener disposiciones discriminatorias contra algún grupo social. Ejemplo de ello ha sido la declaratoria de inexequibilidad de todas aquellas normas donde se establecía un lenguaje excluyente en materia de discapacidad.<sup>3</sup> Por otra parte, para eliminar las barreras que suponen el acceso a los diferentes estamentos sociales, se hace necesario generar esquemas que prohíban la exclusión laboral, educativa y comunitaria, y que impongan diversas cargas a los particulares en este sentido.<sup>4</sup>

Reconocer los arraigados esquemas de discriminación social implica el emprendimiento de actividades por parte del Estado tanto para la promoción de la inclusión como para la sanción frente a las actividades que puedan generar

---

2 Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación*. 2015. Disponible en: <http://www.ilo.org/declaration/principles/eliminationofdiscrimination/lang-es/index.htm>

3 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-068 de 1999, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

4 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-041 de 2014, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. En este fallo, la Corte destaca la condición de debilidad manifiesta y, por ello, la procedibilidad de la acción de tutela para la garantía de los derechos laborales independientemente del vínculo laboral que se tenga.

exclusión social y discriminación. En materia laboral y de seguridad social, esta discriminación cobra una especial importancia, pues supone barreras de acceso importantes al mercado laboral formal, y con ello, el impedimento para acceder de manera plena a las prestaciones asistenciales y económicas del Sistema de Seguridad Social Integral.

## Contexto actual sobre discapacidad

De acuerdo con el *Informe mundial sobre la discapacidad*, elaborado por la OMS y el Banco Mundial, en el mundo hay más de mil millones de personas que viven con discapacidad, y casi 200 millones experimentan dificultades considerables en su funcionamiento, pues su condición implica mayores tasas de pobreza al tener menores índices académicos, menor participación económica y mayores dificultades de acceso a condiciones sanitarias y de salubridad.<sup>5</sup>

Se prevé que en los próximos años, debido al envejecimiento poblacional, exista un mayor número de personas en condición de discapacidad. Sumado a ello, el alto nivel de incidencia de enfermedades como la diabetes, la enfermedad renal crónica, el cáncer y el VIH resultará altamente invalidante para la población; por ello, la toma de medidas en pro de la garantía de acceso a bienes y servicios de esta población se torna urgente en el momento actual.<sup>6</sup>

En el Convenio C159, la OIT define a la persona inválida como aquella “cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida”.<sup>7</sup> Reconociendo esta situación, el Convenio obliga a los Estados parte a emprender acciones para mitigar los riesgos derivados del desempleo en esta población y a articular políticas públicas que promuevan la inclusión laboral efectiva, mediante la garantía de un empleo estable que promueva la integración de las personas inválidas en la comunidad.

.....  
5 Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, *Informe mundial sobre la discapacidad*. Ginebra: Autor, 2011, p. 5.

6 *Ibíd.*, p. 5.

7 Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Convenio C159 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas)*. 1983. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:P12100\\_ILO\\_CODE:C159](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:P12100_ILO_CODE:C159)

### *Cifras*

Según el precitado informe de la OMS y el Banco Mundial, alrededor del 15% de la población mundial sufre algún grado de discapacidad. Según la Encuesta Mundial de Salud a Escolares, 110 millones de personas con discapacidad sufren dificultades significativas de funcionamiento. Estas cifras van al alza, debido a diversas problemáticas culturales (como el abuso en el consumo de sustancias psicoactivas), ambientales (principalmente condiciones de contaminación ambiental y catástrofes naturales) y sociales (como las guerras y el desplazamiento forzado).<sup>8</sup>

En Colombia, el Ministerio de Salud y Protección Social creó el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, a partir del cual identificó un total de 1.062.917 personas en esta condición, de los cuales 546.876 son mujeres y 516.030 son hombres. De estos registros, el 47% corresponde a personas mayores de 60 años de edad, y tiene mayor incidencia el movimiento del cuerpo, manos, brazos y piernas, seguido por discapacidades relacionadas con el sistema nervioso, la visión y el sistema cardiorrespiratorio y defensas.<sup>9</sup>

Con estas cifras, aún pendientes por actualizar, Colombia se constituye como el segundo país de Latinoamérica con mayor índice de personas con discapacidad. En este sentido, se tornan urgentes las medidas de inclusión laboral, con el fin de evitar el asentamiento de grandes niveles de pobreza en esta población. Además, según cifras del Ministerio del Trabajo, el 31,8% de la población con discapacidad no ha recibido ningún tipo de formación para el trabajo, y solo el 13% de las personas en esta condición que están en capacidad de trabajar se encuentran vinculadas laboralmente.<sup>10</sup>

Los estudios realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en más de 27 países comprobaron que los riesgos de quedar en desempleo aumentan frente a la población en situación de discapacidad; en este marco, las posibilidades de empleo se ven reducidas a la mitad

8 Organización Mundial de la Salud, *Encuesta Mundial de Salud a Escolares*. 2011. Disponible en: <http://www.who.int/chp/gshs/es/>

9 Ministerio de Salud y Protección Social, Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD). 2013. Disponible en: [https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/DisCapacidad\\_RLCPD.aspx](https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/DisCapacidad_RLCPD.aspx)

10 Portafolio, Cerca del 91% de discapacitados ganan el mínimo o menos. 25 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/cerca-91-discapacitados-ganan-minimo-65138>

en relación con el resto de la población. Con respecto a Colombia, el estudio concluye:

En Colombia, al categorizar a la Población en Edad de Trabajar, en las diferentes categorías ocupacionales a partir de la ECV 2012, se encontró que el 28,6% de las PcD se encontraban ocupadas, el 3,4% se encontraban desocupadas y el 68% inactivas. Al indagar por la actividad principal que se encontraban realizando las PcD en los últimos 6 meses, se observó que la mayoría (29,1%) tiene una incapacidad laboral permanente y no recibe pensión, el 21,7% se encontraba realizando oficios del hogar, y sólo el 14,5% de las PcD identificadas se encontraba trabajando. Adicionalmente, 61 de cada 100 PcD no recibe ningún tipo de ingresos mientras que, aproximadamente, 30 de cada 100 recibe menos de \$500.000 mensuales, es decir, que aproximadamente el 91% de las PcD perciben ingresos inferiores al SMLV.<sup>11</sup>

Estas cifras pueden llevar a dos indicadores relevantes: a) tan solo el 36% de las empresas han vinculado a personas en condición de discapacidad y b) los hogares integrados por personas en esta situación se encuentran bien sea en la informalidad, o bien, en condiciones de pobreza y pobreza extrema. A esta conclusión es pertinente llegar, teniendo en cuenta que el 84% de las personas en condición de discapacidad reciben menos de un salario mínimo como remuneración por sus servicios.

Los bajos índices de vinculación de personas en condición de discapacidad se deben a dos factores que se han identificado dentro de las empresas: a) la falta de competencias de este personal no solo para la realización del trabajo, sino para adaptarse al clima organizacional; b) la falta de incorporación de programas de responsabilidad social que inciden en el generalizado desconocimiento de las normas sobre inclusión laboral, a lo que se suma la falta de oportunidades en el ingreso, que hace que las empresas no reciban postulaciones de personas en condición de discapacidad.

Otro factor que no reconocen las empresas, pero que sin duda es crucial en la determinación sobre la vinculación o no de personas en condición de discapacidad, es la protección laboral reforzada, esquema que obliga a los empleadores

11 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Encuesta de Calidad de Vida 2012*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-2012>

a solicitar permiso del inspector del trabajo para la terminación de los contratos laborales. Este aspecto implica la validación de una justa causa amparada en la ley y supone la realización de trámites adicionales para los empleadores, a riesgo de las consecuencias legales que puede tener su desconocimiento.

En este sentido, la Ley 361 de 1997 en su artículo 26 establece que ninguna persona en condición de discapacidad<sup>12</sup> podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización de la oficina del trabajo, so pena de la imposición de sanciones equivalentes a 180 días de salario a título de indemnización sin perjuicio de los demás requerimientos que establezca la Ley.

Ahora bien, teniendo en cuenta que existe el principio de libertad de empresa —que ostenta un rango constitucional—, este no puede ser desconocido por la legislación ni imponer cargas exorbitantes a los empleadores que desconozcan las libertades económicas ni asociativas. En este mismo sentido, los empleadores son libres de escoger a sus trabajadores de acuerdo con su finalidad empresarial y desarrollo de su objeto social, sin que el Estado pueda imponer obligaciones en esta materia. No obstante lo anterior, el ordenamiento jurídico colombiano no permite la determinación de derechos absolutos ni su imposición sobre el interés social, el ambiente, el patrimonio cultural ni ninguna otra razón que ostente la prevalencia por la defensa de los derechos humanos y sociales en las comunidades en las cuales se circunscribe la actividad.

En este sentido, sí es posible limitar el principio de libertad de empresa, siempre que se respete su núcleo esencial, se obedezca a los fines del Estado y se responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Ha reiterado la Corte Constitucional que las libertades económicas no constituyen derechos fundamentales, por lo que su limitación debe obedecer al carácter primario del derecho del cual se fundamenta su restricción.<sup>13</sup> Así las cosas, las normas que busquen imponer la vinculación de personas en situación de discapacidad en las empresas, lejos de implicar la violación del derecho de libertad de empresa, buscan que este

---

12 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-458 de 2015, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. El término “personas limitadas” fue declarado exequible constitucionalmente, debiendo reemplazarse por la expresión “personas en situación de discapacidad”.

13 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-263 de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt.



principio ceda a favor de la inclusión social y en la garantía de un derecho fundamental al trabajo y a la no discriminación.

Enmarcado así el contexto, analizaremos la política pública que se ha emprendido a favor de las personas en condición de discapacidad, especialmente en materia de empleo.